

# §10 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Шашкина А.Н.

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ ПОСЛЕ ВЫПУСКА ТОВАРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация:** В статье рассматриваются правовые основы осуществления таможенного контроля после выпуска товаров. Представлена классификация источников административно-правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров в зависимости от уровня принятия нормативно-правового акта: 1) международный; 2) уровень региональных интеграционных объединений; 3) национальный. Международный уровень представлен Киотской конвенцией, положениями ТК ТС и другими международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией. Совершенно новое для России право региональных интеграционных объединений отражено в Решениях Евразийской экономической комиссии. В процессе написания работы использовался метод системного анализа (исследование источников правового регулирования последующего контроля), а также выборки и детального анализа отдельных положений законодательных актов, научных статей. Автор приходит к выводу, что несмотря на то, что таможенное регулирование перестало быть исключительно национальным, а в большой степени уже стало международным, административное право играет принципиальную роль в осуществлении таможенного контроля после выпуска товаров – оно вырабатывает механизм реализации норм международного права в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** таможенный контроль, административно-правовое регулирование, Таможенный союз, таможенное регулирование, Киотская конвенция, региональные интеграционные объединения, КоАп, таможенная проверка, ФЗ №-311, источники права.

Для уяснения сущности административно-правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров необходимо определить саму область регулирования.

Например, Л. Л. Попов высказывает позицию о том, что административно-правовое регулирование отражает место административного права в правовой системе Российской Федерации, юридически выражает государственное регулирование как ведущую функцию государственного управления [1]. По мнению А. В. Иванова, административно-правовое регулирование является синтезом механизмов, приемов, форм, методов, инструментов, средств, используемых как при правовом регулировании, так и при осуществлении государственного управления [2].

Применительно к сфере таможенного контроля после выпуска товаров содержание административно-правового регулирования данной области выражено в следующих функциях: разработка кон-

цепций развития, их финансирование, правовое регулирование, решение кадровых вопросов и др.

Характеристика правового регулирования предусматривает анализ источников, регулирующих изучаемые отношения. Источники таможенного контроля после выпуска товаров можно классифицировать в зависимости от уровня принятия правового акта и круга лиц, на которых он действует. Такое разделение характерно для таможенного права и в целом.

Например, С. В. Халипов выделяет следующие уровни таможенного регулирования и его результатов в виде документов, подлежащих применению в Российской Федерации:

- А) Межнациональный уровень таможенного регулирования (международные договоры государств-членов Таможенного Союза);
- Б) Наднациональный уровень таможенного регулирования (решения Межгоссовета ЕврАзЭС и КТС);

В) Национальный уровень таможенного регулирования (Федеральный закон № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации», указы Президента, постановления и распоряжения Правительства, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти)[3].

К. К. Сандровский отмечал, что общественные отношения, связанные с пересечением или перемещением через таможенную границу государства, регулируются нормами права – национального и международного, дополняющими друг друга в зависимости от характера отношений и предмета регулирования [4].

Очевидно, что в связи с созданием Таможенного Союза Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан и присоединением России к Киотской конвенции, таможенное регулирование перестало быть только национальным.

Таким образом, таможенный контроль после выпуска товаров, как составная часть таможенного регулирования (ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза) имеет три уровня нормативных источников.

Международный (Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, Таможенный кодекс Таможенного союза);

Уровень региональных интеграционных объединений (Решения Межгоссовета ЕврАзЭС и ЕЭК);

Национальный (Федеральные законы, Указы Президента, Постановления Правительства, Приказы ФТС и Минфина).

Как отдельный источник необходимо выделить нормы рекомендательного характера, используемые в рамках правового обычая, основывающегося на руководящих принципах Всемирной таможенной организации.

Анализ международной группы источников необходимо начать с Киотской конвенции (далее Конвенция), в которой заложены основные принципы деятельности таможенных служб государств, ратифицировавших данный правовой акт. Во-первых, в Главе 2 Генерального приложения Конвенции содержится определение ЕЗ./F4. «контроль на основе методов аудита» и означает меры, позволяющие таможенной службе убедиться в правильности заполнения деклараций и достоверности указанных в них сведений путем проверки имеющихся у заинтересованных лиц соответствующих книг учета, счетов, документооборота и коммерческой информации [5]. Отметим различие понятий, в Российской Федерации – таможенный

контроль после выпуска товаров, в Конвенции – контроль на основе методов аудита, но содержание этих дефиниций идентично. Во-вторых, Стандарт 6.2 приложения гласит: «таможенный контроль сводится к минимуму, необходимому для обеспечения соблюдения таможенного законодательства» [5]. При этом, одним из способов упрощения таможенного контроля на этапе декларирования товаров, а следовательно ускорения таможенных формальностей, является таможенный контроль после выпуска товаров, проводимый после утраты товарами статуса, находящихся под таможенным контролем. И наконец, Киотская Конвенция базируются и предписывает всем таможенным службам присоединившихся государств, осуществлять деятельность на основе принципов:

- сотрудничества с участниками торговой деятельности;
- контроля на основе управления рисками;
- применения методов аудита.

Все перечисленные принципы подразумевают применение таможенного контроля после выпуска товаров как наиболее перспективной и эффективной формы контроля.

Следующим международным источником является Таможенный кодекс Таможенного союза (далее ТК ТС), который устанавливает срок, в течение которого может проводится последующий контроль (ст.99), проверяемых лица и предмет проверки (ст.122), порядок проведения камеральной таможенной проверки (ст.131), порядок проведения выездной таможенной проверки (ст.132 ТК ТС), а также права и обязанности должностных лиц таможенного органа и проверяемого лица при проведении таможенной проверки (ст.134, ст.135). Нормы ТК ТС для всех государств-членов Таможенного союза являются обязательными и национальное законодательство не должно им противоречить.

Следующий уровень правового регулирования таможенного контроля – уровень региональных интеграционных объединений. Создание государствами союзов, в частности создание единой таможенной территории, единое таможенное регулирование, предполагает возможность управления деятельностью в рамках таких интеграционных объединений. В этих случаях и возникает указанное право, которое создается специальным, уполномоченным государствами-членами союза, органом и такое право обязательно для его внутригосударственного применения.

В Таможенном союзе Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан та-

ким органом является Евразийская экономическая комиссия (ранее Комиссия Таможенного союза). Регулируют порядок осуществления таможенного контроля после выпуска товаров следующие правовые акты:

- Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 376 «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров»;
- Решение Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 260 «О формах таможенных документов».

Основой правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров на национальном уровне является Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Он устанавливает порядок оформления результатов таможенной проверки (ст.178), назначение выездных таможенных проверок (ст. 179), порядок приостановления проведения выездной таможенной проверки (ст.180), порядок наложения ареста на товары, изъятия товаров и документов при проведении выездной таможенной проверки (ст.183), также уточнены права и обязанности проверяющих и проверяемых лиц (ст.184, ст.185).

Также необходимо учитывать, что таможенный контроль после выпуска товаров представляет собой средство выявления правонарушений, поэтому к его источникам можно отнести Кодекс об административных правонарушениях. Глава 16 КоАП содержит составы правонарушений, отнесенных к таможенной компетенции, а именно по результатам проведения таможенной проверки (основного инструмента последующего контроля) виновных лиц привлекают по следующим статьям: 16.2 «Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров»; 16.3 «Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации»; 16.12 «Несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений»; 16.15 «Непредставление в таможенный орган отчетности»; 16.20 «Незаконное пользование или распоряжение условно выпущенными товарами либо незаконное пользование арестованными товарами» и др.

28 декабря 2012 г. было принято распоряжение Правительства РФ №2575-р об утверждении Стратегии развития таможенной службы РФ до

2020 года (далее Стратегия), которая определяет ключевые условия и приоритеты совершенствования таможенной службы на долгосрочную перспективу. Необходимость принятия Стратегии была обусловлена переходом РФ на инновационный принцип развития экономики, изменением масштабов, характера и форм внешнеэкономической деятельности.

В соответствии с вышеуказанным правовым актом основным стратегическим ориентиром таможенной службы РФ является обеспечение экономической безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности РФ и содействие внешней торговле [6].

Для достижения поставленных ориентиров необходимо: 1) повысить уровень экономической безопасности; 2) создать благоприятные условия для привлечения инвестиций в российскую экономику; 3) обеспечить полное поступление доходов в федеральный бюджет; 4) обеспечить защиту отечественных производителей; 5) обеспечить охрану объектов интеллектуальной собственности; 6) максимально содействовать внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования [6].

Параграф 2 Стратегии полностью посвящен пост-контролю: «Совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров». В данном разделе указаны цели таможенного контроля, а также для достижения поставленных целей решаются следующие взаимосвязанные задачи:

- совершенствование нормативного правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров, его унификация в рамках таможенного законодательства Таможенного союза;
- совершенствование информационной базы таможенного контроля после выпуска, позволяющей принимать обоснованные решения о планировании таможенных проверок и об эффективном выборе объектов для целей таможенного контроля на основе анализа полученной в результате накопления и обобщения имеющейся у таможенных органов информации и категорирования участников внешнеэкономической деятельности;
- создание методологической базы таможенного контроля после выпуска товаров на основе методов аудита и стандартизации проверочной деятельности;
- совершенствование механизмов внутриведомственного и межведомственного взаимо-

действия государственных органов исполнительной власти при организации таможенных проверок;

- развитие международного взаимодействия таможенных служб государств-членов Таможенного союза [6].

Кроме того, одним из основополагающих документов в области таможенного регулирования является План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 1125-р. Он разработан в целях упрощения порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу ТС, совершенствования таможенных операций и таможенных процедур, повышения эффективности таможенного контроля.

В соответствии с разработанной «Дорожной картой» планируется смещение акцентов таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых участниками внешнеэкономической деятельности, деятельность которых характеризуется низкой степенью риска нарушения законодательства, на этап после выпуска товаров.

В целях развития и совершенствования таможенного контроля после выпуска товаров Федеральной таможенной службой (далее ФТС) в 2007 году была принята Концепция развития таможенного контроля после выпуска товаров и (или) транспортных средств, но к 2012 году существенно изменились условия, в которых РФ осуществляет внешнеэкономическую деятельность. В целях модернизации таможенного контроля после выпуска товаров, через пять лет ФТС была принята новая Концепция, рассчитанная до 2016 года.

Анализ данных нормативных актов необходимо начать с сравнения предпосылок, причин по которым они были созданы. Так, в Концепции 2007 года предпосылками являются интеграция РФ в мировое сообщество и переход на международные стандарты, то есть Россия проводила подготовку к вступлению во Всемирную торговую организацию (далее ВТО) и созданию Таможенного Союза ЕврАзЭС. К 2012 году эти планы были реализованы и уже они в свою очередь, вызывают необходимость дальнейшего совершенствования таможенного администрирования.

В новой Концепции расширено понятие таможенного контроля после выпуска товаров. В первой Концепции указано, что это комплекс мер, осуществляемых после выпуска товаров, проводимых в целях проверки факта выпуска, а также достовер-

ности сведений, указанных в таможенной декларации. Эта дефиниция была дополнена следующими аспектами, которые включает в себя таможенный контроль после выпуска товаров:

- осуществляется путем проведения таможенных проверок;
- используется система управления рисками, на основе категорирования участников ВЭД;
- может происходить при обороте товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза.

Таким образом, таможенный контроль после выпуска товара – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами после выпуска товаров, а также при обороте товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза, путем проведения таможенных проверок и применения иных форм таможенного контроля, в том числе с использованием системы управления рисками, на основе категорирования участников ВЭД в целях обеспечения соблюдения проверяемыми лицами таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле [7].

Многочисленную группу источников составляют ведомственные нормативные акты: 1) приказ ФТС России от 6 июля 2012 г. № 1371 «Об утверждении перечня критериев, характеризующих участника внешнеэкономической деятельности, для использования при применении системы управления рисками и порядка их разработки и (или) актуализации»; 3) приказ ФТС России от 6 июля 2012 г. № 1372 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при взаимодействии подразделений таможенного контроля после выпуска товаров и структурных подразделений таможенных органов при организации таможенного контроля после выпуска товаров»; 4) приказ ФТС России от 6 июля 2012 г. № 1373 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки»; 5) приказ ФТС России от 30 декабря 2010 г. № 2713 «Об утверждении форм документов, применяемых при проведении таможенных проверок»; 6) приказ ФТС России от 17 марта 2010 г. № 500 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц, осуществляющих классификацию товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности и контроль правильности определения классификационного кода в соответствии с Товарной номен-

клатурой внешнеэкономической деятельности»; 7) приказ ФТС России от 12 января 2007 г. № 23 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки в таможенных органах Российской Федерации сообщений о преступлениях»; 8) приказ ФТС России от 17 мая 2012 г. № 949 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при взаимодействии подразделений таможенного контроля после выпуска товаров, правоохранительных подразделений и подразделений по противодействию коррупции таможенных органов при организации и проведении таможенной проверки» и т.д.

Таким образом, источники правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров можно классифицировать в зависимости от уровня принятия нормативно-правового акта на международные; принятые на уровне региональных интеграционных объединений и национальные. Необходимо отметить, что право региональных интеграционных

объединений является для государств-членов Таможенного союза Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан нововведением, такое право находится на этапе формирования, что вызывает трудности в его понимании и применении. В свою очередь, одним из ориентиров развития таможенной службы Российской Федерации является смещение таможенного контроля на этап после выпуска товаров, это, в свою очередь, требует совершенствования административно-правового регулирования последующего контроля.

Резюмируя вышесказанное, автор приходит к выводу, что таможенное регулирование перестало быть исключительно национальным, а в большой степени уже стало международным, но при этом, административное право играет принципиальную роль в осуществлении таможенного контроля после выпуска товаров – оно вырабатывает механизм реализации норм международного права в Российской Федерации.

#### Библиография:

1. Административное право/ Под ред.Попова Л.Л. –М.: Юристъ. –2005. –С.33-34.
2. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации. Автореф. дис.канд. юрид.наук. Н. Новгород.1999.
3. С. В. Халипов. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дисс. канд. юридич. наук // Москва, 2011. – С. 23-24.
4. Сандровский К. К. Международное таможенное право: Учебник. – 2.-е изд., испр. – К.: О-во «Знания», КОО, 2001. – С. 8. – 461 с.
5. «Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур» (совершено в Киото 18.05.1973)// «Собрание законодательства РФ». –08.08.2011. – № 32. – ст. 4810
6. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года»// «Собрание законодательства РФ».–14.01.2013. –№ 2.–Ст. 109.
7. Приказ ФТС РФ от 23.12.2012 № 2709 «Об утверждении Концепции развития таможенного контроля после выпуска товаров до 2016 года»
8. Р.И. Васильев Правовое регулирование таможенного контроля // Административное и муниципальное право. – 2011. – 7. – С. 35 – 42.

#### References (transliterated):

1. Administrativnoe pravo/ Pod red.Popova L.L. –M.: Yurist'. –2005. –S.33-34.
2. Ivanov A.V. Administrativnaya yurisdiksiya nalogovykh organov Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis.kand.yurid.nauk. N. Novgorod.1999.
3. S. V. Khalipov. Problemy sootvetstviya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o tamozhennom dele mezhdunarodnym standartam v sfere tamozhennogo regulirovaniya: diss. kand. yuridich. nauk // Moskva, 2011. – S. 23-24.
4. Sandrovskii K. K. Mezhdunarodnoe tamozhennoe pravo: Uchebnik. – 2.-e izd., ispr. – K.: O-vo «Znaniya», KOO, 2001. – S. 8. – 461 s.
5. «Mezhdunarodnaya konventsia ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur» (sovershenno v Kioto 18.05.1973)// «Sobranie zakonodatel'stva RF». –08.08.2011. – № 32. – st. 4810
6. Rasporiazhenie Pravitel'stva RF ot 28.12.2012 № 2575-r «O Strategii razvitiya tamozhennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»// «Sobranie zakonodatel'stva RF».–14.01.2013. –№ 2.–St. 109.
7. Prikaz FTS RF ot 23.12.2012 № 2709 «Ob utverzhenii Kontseptsii razvitiya tamozhennogo kontrolya posle vypuska tovarov do 2016 goda»
8. R.I. Vasil'ev Pravovoe regulirovanie tamozhennogo kontrolya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 7. – С. 35 – 42.